

Schriften zu Kommunikationsfragen

Band 54

**Vielfalt im öffentlich-rechtlichen
Rundfunk unter besonderer
Berücksichtigung der Musikauswahl in
den Hörfunkprogrammen des WDR**

Von

Norina Dehne



Duncker & Humblot · Berlin

NORINA DEHNE

Vielfalt im öffentlich-rechtlichen Rundfunk
unter besonderer Berücksichtigung der Musikauswahl
in den Hörfunkprogrammen des WDR

Schriften zu Kommunikationsfragen

Band 54

Vielfalt im öffentlich-rechtlichen
Rundfunk unter besonderer
Berücksichtigung der Musikauswahl in
den Hörfunkprogrammen des WDR

Von

Norina Dehne



Duncker & Humblot · Berlin

Die Rechts- und Staatswissenschaftliche Fakultät
der Rheinischen Friedrich-Wilhelms-Universität Bonn
hat diese Arbeit im Jahre 2025 als Dissertation angenommen.

Bibliografische Information der Deutschen Nationalbibliothek

Die Deutsche Nationalbibliothek verzeichnet diese Publikation in
der Deutschen Nationalbibliografie; detaillierte bibliografische Daten
sind im Internet über <http://dnb.d-nb.de> abrufbar.

Alle Rechte vorbehalten
© 2026 Duncker & Humblot GmbH, Berlin
Satz: 3w+p GmbH, Rimpf
Druck: Beltz Grafische Betriebe GmbH, Bad Langensalza

ISSN 0935-4239
ISBN 978-3-428-19671-5 (Print)
ISBN 978-3-428-59671-3 (E-Book)

Gedruckt auf alterungsbeständigem (säurefreiem) Papier
entsprechend ISO 9706 ☺

Verlagsanschrift: Duncker & Humblot GmbH, Carl-Heinrich-Becker-Weg 9,
12165 Berlin, Germany | E-Mail: info@duncker-humblot.de
Internet: <https://www.duncker-humblot.de>

Vorwort

Dieses Werk wurde bis Januar 2024 fertiggestellt und sodann in der vorliegenden Fassung an der Rheinischen Friedrich-Wilhelms-Universität Bonn als Dissertation vorgelegt. Die Disputation erfolgte am 18. Juni 2025. Erstgutachter war Herr Prof. Dr. Klaus Ferdinand Gärditz. Das Zweitgutachten wurde von Herrn Prof. Dr. Foroud Shirvani erstellt.

Herzlichen Dank aussprechen möchte ich an dieser Stelle meinem Doktorvater Prof. Dr. Klaus Ferdinand Gärditz, der sich ohne zu zögern bereit erklärt hat, dieses engagierte, aber eher ungewöhnliche und mit viel Herzblut verfolgte Promotionsprojekt zu betreuen und der nach erfolgreichem Abschluss die Veröffentlichung des Buchs in diesem Verlag angeregt und empfohlen hat.

Nicht unerwähnt bleiben darf natürlich auch die von mir hochgeschätzte Künstlerin und Deutschlands erfolgreichste Sängerin Helene Fischer, deren Nichtberücksichtigung in den Hörfunkprogrammen des WDR mich zu dieser Arbeit inspiriert hat.

Das Fundament dieser Dissertation sind jedoch meine Eltern, die mich zu diesem Promotionsvorhaben ermutigt und in jeder Hinsicht gemäß dem Leitmotiv „Nichts auf der Welt ...“ unterstützt haben.

Wuppertal, im Juli 2025

Norina Dehne

Inhaltsverzeichnis

Einführung	17
I. Untersuchungsanlass	17
II. Gang der Darstellung	19
A. Geschichtliche Entwicklung des Rundfunks in Deutschland und verfassungs- rechtliche Grundlagen	24
I. Einleitung	24
II. Anfänge und geschichtliche Entwicklung des Rundfunks in Deutschland	24
1. Vorbemerkungen	25
2. Vorgeschichte des Rundfunks	26
3. Die Rolle des Funks bei den Revolutionen von 1918 und 1919	28
4. Die Entwicklung des Rundfunks in der Weimarer Republik	29
a) Die Anfänge der Entwicklung	29
b) Die Struktur des Rundfunks in der Weimarer Republik	29
aa) Überblick	29
bb) Die regionalen Rundfunkbetreibergesellschaften	31
cc) Die Reichsrundfunkgesellschaft mbH	32
dd) Die „Drahtlose Dienst AG“ (Dradag)	34
ee) Die Überwachungsausschüsse	35
ff) Die Kulturbeiräte	37
c) Der Streit um den publizistischen Auftrag des Rundfunks	37
d) Der Konflikt zwischen dem Reich und den Ländern	40
e) Die rechtliche Stellung der Rundfunkteilnehmer (Hörer)	42
5. Die Rundfunkreform 1932	44
6. Die Entwicklung des Rundfunks im Dritten Reich	47
7. Die Rundfunkpolitik nach 1945	51
a) Die Gründung der Rundfunkanstalten unter der Kontrolle der Alliierten	51
b) Kursänderungen im Rundfunk nach Beendigung der Kontrolle durch die Alliierten?	55
aa) Die Aufspaltung des NWDR in NDR und WDR	55
bb) Die Gründung der ARD	57
8. Das „Adenauer-Fernsehen“ und der Kompetenzkonflikt zwischen Bund und Ländern	59
a) Die Versuche einer intensiveren Einflussnahme des Bundes bzw. der Re- gierung auf den Rundfunk	61

b) Die erste Rundfunkentscheidung des Bundesverfassungsgerichts	64
9. Fazit aus der historischen Entwicklung des Rundfunks im Hinblick auf den Vielfaltsaspekt und die Rolle der Musik	67
III. Die Konzeption der Rundfunkfreiheit gemäß Art. 5 I S. 2 Alt. 2 GG nach der Rechtsauffassung des Bundesverfassungsgerichts	70
1. Rundfunkfreiheit als dienende Freiheit	71
a) Die Bedeutung des Rundfunks für den Meinungsbildungsprozess	71
b) Sonderdogmatik der dienenden Rundfunkfreiheit	72
c) Der objektiv-rechtliche Gehalt der Rundfunkfreiheit	73
2. Die positive Rundfunkordnung	75
3. Gesetzliche Vorgaben als Ausgestaltungen, nicht Beschränkungen der Rundfunkfreiheit	76
4. Die Gestaltungsfreiheit des Gesetzgebers	77
5. Die Programmautonomie als Grenze der gesetzgeberischen Gestaltungsfrei- heit	78
6. Der Auftrag des öffentlich-rechtlichen Rundfunks in der dualen Rundfunk- ordnung in Abgrenzung zum privaten Rundfunk	79
a) Bedenken gegen den Privatrundfunk und gesetzliche Vorgaben	79
b) Abgrenzung öffentlich-rechtlicher und privater Rundfunk	81
7. Rechtfertigung der besonderen Behandlung des (öffentlich-rechtlichen) Rundfunks, auch nach Ende der Frequenzknappheit	83
a) Die Sondersituation des Rundfunks in der Anfangszeit	83
b) Festhalten an dem Regulierungserfordernis trotz veränderter tatsächlicher Gegebenheiten	84
c) Besondere Wirkmacht des Rundfunks, auch in Abgrenzung zur Presse ..	86
8. Rechtsform des öffentlich-rechtlichen Rundfunks, Qualifizierung seiner Aufgaben und Grundrechtsfähigkeit	87
a) Rechtsfähige Anstalt des öffentlichen Rechts und Übernahme einer öf- fentlichen Aufgabe	87
b) Grundrechtsfähigkeit der öffentlich-rechtlichen Rundfunkanstalten	89
9. Bestands- und Entwicklungsgarantie	90
IV. Die Einordnung des Grundrechts der Rundfunkfreiheit von Seiten der Literatur	91
1. Literaturmeinungen, welche hinsichtlich der Einordnung als dienende Frei- heit grundsätzlich mit dem BVerfG übereinstimmen	91
2. Literaturmeinungen, welche eine stärkere Betonung der subjektiv-rechtlichen Komponente der Rundfunkfreiheit präferieren	96
a) Verhältnismäßigkeitskontrolle auch zur Überprüfung der Ausgestaltungs- gesetze	98
b) Generelle Abschaffung der Kategorie der Ausgestaltungsgesetze	98
c) Grundrechtlicher Schutz privater Rundfunkbewerber nicht erst auf der Basis einer gesetzlichen Zulassung	99

d) Zweifel an der Grundrechtsfähigkeit der öffentlich-rechtlichen Anstalten und Verständnis der Veranstaltung öffentlich-rechtlichen Rundfunks als Eingriff in die Rundfunkfreiheit privater Veranstalter	100
e) Ablehnung der dienenden Aufgabe in Bezug auf den privaten Rundfunk und Angleichung der Regulierung des Privatrundfunks an den Umgang mit der Pressefreiheit	101
3. Primär subjektiv-rechtliche Interpretation auf europarechtlicher Ebene	104
4. Trotz Divergierender Auffassungen weitgehende Übereinstimmung hinsichtlich der Vielfaltsverpflichtung des öffentlich-rechtlichen Rundfunks	104
B. Der Umfang des Grundversorgungsauftrags des öffentlich-rechtlichen Rundfunks und die Reichweite des Vielfaltserfordernisses	109
I. Der Grundversorgungsauftrag des öffentlich-rechtlichen Rundfunks im Sinne einer inhaltlichen Sendekompetenz	109
1. Einschränkende Auslegung zum Teil in Literatur und Medienpolitik	109
2. Extensive Auslegung des Begriffs der Grundversorgung durch das Bundesverfassungsgericht	110
II. Reichweite des Vielfaltserfordernisses	111
C. Musikpsychologische Grundlagen zur Absicherung der These des Bundesverfassungsgerichts	113
I. Das Untersuchungsziel	113
II. Musikwissenschaftliche Ausführungen zur Bedeutung der Musik	114
1. Musik als wesentlicher Teil der menschlichen Spezies	114
2. Evolutionsbiologische Ursachen der Musikalität	115
3. Die Spezialisierung des menschlichen Gehirns im Hinblick auf die Verarbeitung von Musik	117
4. Die Wechselwirkungen zwischen Musik, Persönlichkeit und Meinungsbildung	118
a) Musik als Identifikationsmerkmal	118
b) Verbreitung von Wertvorstellungen durch Musik	120
5. Der Einfluss der musikalischen Struktur auf das Hervorrufen von Emotionen	120
6. Die Bildung von Hörgewohnheiten auf der Basis neuronaler Schemata	122
7. Die Macht der Musik	124
D. Die Finanzierung des öffentlich-rechtlichen Rundfunks und deren Auswirkungen auf die an dieses Institut zu stellenden Anforderungen	125
I. Die aktuelle Gesetzeslage	125
1. Die Rundfunkfinanzierung auf der Basis des Rundfunkbeitragsstaatsvertrags (RBeitrStV)	125
2. Gründe für die Umstellung von der geräteabhängigen Rundfunkgebühr auf den geräteunabhängigen Rundfunkbeitrag	126

II.	Rezeption des geänderten Finanzierungssystems in der Literatur	127
1.	Fehlende Gesetzgebungskompetenz der Länder infolge der Einordnung der Rundfunkabgabe als steuerähnlich	128
a)	Kurze Darstellung der Abgabenarten	128
b)	Zweifel an der Beitragsseigenschaft des „Rundfunkbeitrags“ in der Literatur und Überschreiten der Grenzen zulässiger Typisierung (vor Ergehen der Entscheidungen des BVerwG und des BVerfG)	130
c)	Einordnung der Rundfunkabgabe als steuerartig	132
2.	Verstoß gegen die negative Informationsfreiheit	132
III.	Einordnung der neuen Rundfunkabgabe als zulässigerweise erhobene nicht-steuerliche Abgabe durch das BVerwG und das BVerfG	133
1.	Rechtsprechung des Bundesverwaltungsgerichts	133
a)	Rundfunkempfangsmöglichkeit als individueller Vorteil	133
b)	Wohnungsinhaberschaft als zulässiges Anknüpfungsmerkmal	134
c)	Einhalten der Grenzen zulässiger Typisierung	134
d)	Sachliche Rechtfertigung für die Erhebung einer Vorzugslast	135
2.	Rechtsprechung des Bundesverfassungsgerichts	136
a)	Nähere Umschreibung des individuell zurechenbaren Vorteils	137
b)	Zulässige Anknüpfung an die Wohnungsinhaberschaft	138
c)	Kein Verstoß gegen die Informationsfreiheit in ihrer negativen Ausprägung	138
d)	Rechtswidrigkeit der Beitragspflicht für Zweitwohnungen	139
IV.	Verbleibende Zweifel an der Rechtmäßigkeit der Beitragserhebung bzw. an der Beitragsseigenschaft der neuen Rundfunkabgabe (nach Ergehen der Entscheidungen des BVerwG und des BVerfG)	139
V.	Finanzierung des öffentlich-rechtlichen Rundfunks über Steuern als Alternative? ..	140
1.	Keine Eigenfinanzierung durch Werbeeinnahmen oder Bezahlungen ..	140
2.	Einführung einer Rundfunksteuer	141
a)	Fehlende Gesetzgebungskompetenz der Länder zum jetzigen Zeitpunkt ..	141
b)	Zulässigkeit einer Rundfunksteuer bei unterstellter Grundgesetzänderung ..	142
aa)	Rundfunksteuer als Zwecksteuer	142
bb)	Vereinbarkeit mit der Rechtsprechung des Bundesverfassungsgerichts zur Beitragsfestsetzung	143
(1)	Die Grundsätze des Bundesverfassungsgerichts zur Beitragsfestsetzung	143
(2)	Konkretisierung der nur sehr eingeschränkten Abweichungskompetenzen zu Gunsten der Länder	145
cc)	Unvereinbarkeit des dargelegten Beitragsfestsetzungsmodells mit der Idee der Einführung einer Rundfunksteuer	146
3.	Finanzierung aus dem allgemeinen Steueraufkommen	148

VI. Schlussfolgerungen aus dem derzeitigen Modell der Rundfunkfinanzierung für die Vielfaltsanforderungen und die Rolle des öffentlich-rechtlichen Rundfunks in der Gesellschaft	149
1. Erhöhter Rechtfertigungsdruck auf der Basis der Beitragspflicht	149
2. Anforderungen auch im Hinblick auf die „Rundfunkverweigerer“	150
3. Schlussfolgerungen aus dem Beitragsfestsetzungssystem	151
E. Vielfaltsbegriff und Methoden der Vielfaltssicherung	153
I. Bedeutung des Begriffs der Vielfalt	153
1. Kriterien für die Feststellung von Vielfalt im Rundfunk	153
2. Optimierungsgebot	156
3. Einschränkungen des Vielfaltsgabotes	157
a) Anspruch einer Partei auf Teilnahme in einer bestimmten Sendung	157
b) Mögliche Rechtfertigung der fehlenden Berücksichtigung einer Partei im Gesamtprogramm	161
c) Übertragung der zu den Parteien angestellten Überlegungen auf das Vielfaltserfordernis im Allgemeinen und Schlussfolgerungen hinsichtlich der Vielfaltspflicht	163
aa) Allgemeine Geltung der parteibezogenen Erwägungen	163
bb) Schlussfolgerungen für das allgemeine Vielfaltserfordernis	164
II. Die Sicherung der Meinungsvielfalt auf der Basis der Rechtsprechung des Bundesverfassungsgerichts	166
1. Bestimmung der Bezugsgröße des Gesamtprogramms	166
a) Gesamtbetrachtung von privatem und öffentlich-rechtlichem Rundfunk?	167
b) Zulässigkeit divergierender Schwerpunktsetzung in den einzelnen Programmen einer Rundfunkanstalt	168
2. Die Binnenorganisation der öffentlich-rechtlichen Rundfunkanstalten	169
3. Die Regelung der anstaltsinternen Kontrolle, einschließlich der Funktionen der Organe des öffentlich-rechtlichen Rundfunks, durch den einfachen Gesetzgeber, am Beispiel des WDR	174
a) Die Funktionen von Intendant/in und Rundfunkrat	174
b) Die Zusammensetzung des Rundfunkrats und die Beschlussfassung	177
III. Kritik am dargestellten System der anstaltsinternen Vielfaltssicherung des öffentlich-rechtlichen Rundfunks	180
1. Realitätsferne Forderung der Vertretung des Allgemeininteresses durch Mitglieder von gesellschaftlichen Gruppen im Rundfunkrat	180
2. Kritik an der Zusammensetzung des Rundfunkrats	181
3. Bestimmung der Mitglieder des Rundfunkrats auf parlamentarischer Basis?	183
4. Mangelnde Effektivität der Arbeit des Rundfunkrats	185
a) Die Problematik der fehlenden Programmgestaltungskompetenz des plural besetzten Rundfunkrats	185

b) Fehlende Ausrichtung der Kontrollkompetenzen des Rundfunkrats auf den Hörfunk	188
5. Fazit und Verbesserungsvorschläge	189

F. Untersuchungen zur Wahrung der Vielfalt im WDR-Hörfunk im Hinblick auf die dort stattfindende Musikauswahl, unter besonderer Berücksichtigung des Genres „Schlager“ und der Beispielsperson Helene Fischer	193
I. Einfachgesetzliche Vorgaben zur Vielfalt im MStV und WDR-G	193
II. Untersuchung der einzelnen Hörfunkprogramme des WDR	197
1. Vorgaben im WDR-G	197
2. Umsetzung durch die Rundfunkanstalt und musikalische Gestaltung der Programme	197
III. Verstoß gegen die Vielfaltsverpflichtung durch Nichtberücksichtigung des Genres deutscher Schlager sowie der Sängerin Helene Fischer im Gesamtprogramm des WDR-Hörfunks	202
1. Außerachtlassung des deutschen Schlagers	203
a) Die Umfunktionierung des Hörfunkprogramms „WDR 4“ vom Schlagersender zum Oldie- und Deutschpop-Sender	203
b) Der Begriff des Schlagers im Wandel der Zeit und die Popularität dieser Musikrichtung in der heutigen Zeit	205
c) Zusammenfassung der Untersuchungsergebnisse und Erörterung der Problematik des Vielfaltsverstoßes durch Nichtberücksichtigung einer sehr weit verbreiteten musikalischen Strömung	215
2. Vielfaltsverstoß durch Nichtberücksichtigung der Sängerin Helene Fischer im Gesamtprogramm des WDR-Hörfunks	217
a) Möglichkeit eines Vielfaltsverstoßes durch Nichtberücksichtigung einer Einzelperson	218
b) Die Nicht-Präsenz der Sängerin Helene Fischer im Hörfunkprogramm des WDR und die Popularität der Sängerin im Sinne eines messbaren musikalischen Erfolgs	219
aa) Auswertung der Playlists der verschiedenen Hörfunkprogramme des WDR	219
bb) Die Popularität der Beispielsperson Helene Fischer	220
c) Fazit	231
3. Verstoß gegen die Informationspflicht der öffentlich-rechtlichen Rundfunkanstalten	231
4. Unzulässigkeit der Begründungen für die Nichtberücksichtigung extrem populärer musikalischer Inhalte in den Hörfunkprogrammen des WDR	233
a) Fehlende gesellschaftliche Akzeptanz?	233
b) Die Gefahr des Abschaltimpulses bzw. der Abschreckung von Rezipienten bei polarisierenden Inhalten	234
aa) Ausschließlich inhaltliche Aspekte der ausgeschlossenen Musikstücke entscheidend	235

bb) Maßgebliche Orientierung an der Einschaltquote nur im privaten Sektor zulässig	237
cc) Der inhaltliche Wert der Lieder von Helene Fischer	238
dd) Die Personenbezogenheit der Musikauswahl durch den WDR	239
c) Musik nicht nur als Bindeglied zwischen den Wortbeiträgen	241
5. Ergebnis	242
IV. Kritik an der Grundkonzeption des WDR nach dem Vorbild des Formatradios	242
1. Die Zielgruppenausrichtung des WDR und die Gleichförmigkeit der Programme	242
2. Orientierung an dem aus den USA stammenden Gedanken des Formatradios	244
3. Widerspruch zwischen der Grundkonzeption des Formatradios und der verfassungsrechtlichen Aufgabe des öffentlich-rechtlichen Rundfunks einschließlich der Integrationsfunktion	246
V. Vorschläge für eine verbesserte Gestaltung des Hörfunksystems	249
1. Einrichtung eines Universalprogramms	249
2. Festlegung einer Charts-Quote im WDR-G	252

G. Rechtsschutzmöglichkeiten des Einzelnen gegen Verstöße des öffentlich-rechtlichen Rundfunks im Hinblick auf dessen Vielfaltsverpflichtung	254
I. Beschränkte staatliche Rechtsaufsicht	254
II. Die Programmbeschwerde	257
III. Klagerechte des Einzelnen im Falle eines Vielfaltsverstößes	259
1. Allgemeine Leistungsklage des Rezipienten auf der Basis der rundfunkrechtlichen Vielfaltsvorschriften	259
2. Verpflichtungsklage des Rezipienten auf Einschreiten der beschränkten staatlichen Rechtsaufsicht	264
3. Allgemeine Leistungsklage des übergangenen Künstlers	265
a) Klage gestützt auf das Grundrecht der Kunstfreiheit aus Art. 5 III S. 1 Var. 1 GG	265
b) Klage, gestützt auf den allgemeinen Gleichheitssatz aus Art. 3 I GG	267
IV. Kritik an der Einordnung der Vielfaltsnormen als nicht individualschützend von Seiten der Rechtsprechung und eigener Lösungsvorschlag	268
1. Allgemeine Wertungsgesichtspunkte auf der Basis der Einordnung der Rundfunkfreiheit als dienende Freiheit sowie der Beitragspflicht	269
2. Widerspruch zwischen der Rechtsprechung zur Zulässigkeit des Rundfunkbeitrags und der Versagung der subjektiven Betroffenheit bei Vielfaltsverstößen	272
3. Eigener Lösungsvorschlag	275
a) Die Problematik des von der Allgemeinheit abgrenzbaren Personenkreises als Kriterium für die individualschützende Wirkung einer Norm	275
b) Eröffnung von Individualklagemöglichkeiten auf der Basis der rundfunkrechtlichen Vielfaltsvorschriften	277
aa) Klagebefugnis nur in eklatanten Fällen	277

bb) Weitere Klagemöglichkeiten neben der gegen den WDR gerichteten allgemeinen Leistungsklage auf Berücksichtigung bestimmter Inhalte im Programm	278
V. Abweichendes Ergebnis durch den am 1. Juli 2023 in Kraft getretenen Dritten Medienänderungsstaatsvertrag?	280
H. Schlussbetrachtung	284
Literaturverzeichnis	288
Sachwortverzeichnis	305

Abkürzungsverzeichnis

AC-Format	Adult-Contemporary-Musikformat
AfP	Archiv für Presserecht
AO	Abgabenordnung
AöR	Archiv des öffentlichen Rechts
ARD	Arbeitsgemeinschaft der öffentlich-rechtlichen Rundfunkanstalten der Bundesrepublik Deutschland
BayLT-Dr	Drucksache des Bayerischen Landtags
BBC	British Broadcasting Corporation
Beck OK	Beck'scher Online Kommentar
Beck RS	Beck-Rechtsprechung
BGH	Bundesgerichtshof
BHO	Bundeshaushaltsordnung
BR	Bayerischer Rundfunk
BT-Drucks.	Bundestagsdrucksache
BVerfG	Bundesverfassungsgericht
BVerfGE	Sammlung der Entscheidungen des Bundesverfassungsgerichts
BVerwG	Bundesverwaltungsgericht
BVerwGE	Sammlung der Entscheidungen des Bundesverwaltungsgerichts
DÖV	Die Öffentliche Verwaltung
dpa	Deutsche Presse-Agentur
Dradag	Drahtlose Dienst AG
DRP	Deutsche Reichspost
Drs.	Drucksache
DStR	Deutsches Steuerrecht
DVBl	Deutsches Verwaltungsblatt
EGMR	Europäischer Gerichtshof für Menschenrechte
EMRK	Konvention zum Schutz der Menschenrechte und der Grundfreiheiten
EnergieStG	Energiesteuergesetz
FAG	Fernmeldeanlagenengesetz
GG	Grundgesetz der Bundesrepublik Deutschland
GRUR	Gewerblicher Rechtsschutz und Urheberrecht
HR	Hessischer Rundfunk
JA	Juristische Arbeitsblätter
JR	Juristische Rundschau
JuS	Juristische Schulung
JZ	Juristenzeitung
KEF	Kommission zur Ermittlung des Finanzbedarfs der Rundfunkanstalten
LHO	Landeshaushaltsordnung
LKRZ	Zeitschrift für Landes- und Kommunalrecht Hessen – Rheinland-Pfalz – Saarland
MMR	Multimedia und Recht

MMR-Beil	Multimedia und Recht-Beilage
MStV	Medienstaatsvertrag
NDR	Norddeutscher Rundfunk
NDR-StV	NDR-Staatsvertrag
NJW	Neue Juristische Wochenschrift
Norag	Nordische Rundfunk AG
NRWVerf	Verfassung für das Land Nordrhein-Westfalen
NRZ	Neue Ruhr Zeitung
NVwZ	Neue Zeitschrift für Verwaltungsrecht
NVwZ-RR	Neue Zeitschrift für Verwaltungsrecht – Rechtsprechungs-Report
NWDR	Nord-West-Deutscher Rundfunk
Oldie-based AC	Oldie-based Adult-Contemporary-Musikformat
OVG	Oberverwaltungsgericht
RB	Radio Bremen
RBeitrStV	Rundfunkbeitragsstaatsvertrag
RFH	Sammlung der Entscheidungen des Reichsfinanzhofs
RFinStV	Rundfunkfinanzierungsstaatsvertrag
RGZ	Sammlung der Entscheidungen des Reichsgerichts in Zivilsachen
RMI	Reichsministerium des Innern
RRG	Reichsrundfunkgesellschaft GmbH
RStV	Rundfunkstaatsvertrag
RuF	Rundfunk und Fernsehen
SDR	Süddeutscher Rundfunk
SRF	Schweizer Radio und Fernsehen
SWF	Südwestfunk
SWR	Südwestrundfunk
TG	Gesetz über das Telegraphenwesen des Deutschen Reiches
TU	Telegraphen-Union
VerwA	Verwaltungsarchiv
VerwRspr	Verwaltungs-Rechtsprechung in Deutschland
VG	Verwaltungsgericht
VGH	Verfassungsgerichtshof
VwGO	Verwaltungsgerichtsordnung
WDR	Westdeutscher Rundfunk
WDR-G	WDR-Gesetz
WTB	Wolff's Telegraphisches Bureau
ZDF	Zweites Deutsches Fernsehen
ZRP	Zeitschrift für Rechtspolitik
ZUM	Zeitschrift für Urheber- und Medienrecht
ZUM-RD	Zeitschrift für Urheber- und Medienrecht – Rechtsprechungsdienst

Hinsichtlich der im Übrigen verwendeten Abkürzungen wird auf *Hildebert Kirchner*, Abkürzungsverzeichnis der Rechtssprache, 10. Auflage, Berlin 2021, verwiesen.

Einführung

I. Untersuchungsanlass

Dem Rezipienten der öffentlich-rechtlichen Hörfunkprogramme des WDR wird – zumindest wenn dieser über bestimmte musikalische Vorlieben verfügt – auffallen, dass jene öffentlich-rechtliche Rundfunkanstalt gesellschaftlich weit verbreitete musikalische Genres und einzelne überaus populäre Künstler im Rahmen sämtlicher Hörfunkprogramme unberücksichtigt lässt.¹

Der hierdurch entstehende Eindruck einer nicht vollständigen Abbildung der in der Gesellschaft existierenden musikalischen Vielfalt mag einen gewissen Unmut hervorrufen im Sinne eines diffusen Gefühls der möglicherweise unzureichenden Aufgabenerfüllung durch den WDR, wird aber in den meisten Fällen wohl als unabänderbare Folge der Entscheidungsautonomie der Rundfunkanstalten hingenommen werden. Angesichts der zahlreichen Angebotsalternativen der heutigen Zeit, beispielsweise in Gestalt von privaten Rundfunkunternehmen oder Musikstreamingplattformen bzw. sonstigen Angeboten im Internet, bestünde für die sich im Programm musikalisch nicht repräsentiert fühlenden Rezipienten auf der Basis der Prämisse eines fehlenden Einflusses auf die Programmgestaltung die Möglichkeit, auf jene genannten Alternativen zurückzugreifen und somit schließlich weitestgehend auf den Konsum der öffentlich-rechtlichen Rundfunkinhalte zu verzichten.

Alternativ zu diesem lediglich passiv duldenden Verhaltensszenario besteht jedoch auch die im Rahmen dieser Arbeit wahrgenommene Möglichkeit, die inhaltliche Programmgestaltung nicht einfach hinzunehmen, sondern unter Zuhilfenahme einer wissenschaftlichen juristischen Untersuchung näher zu hinterfragen, wozu die öffentlich-rechtlichen Rundfunkanstalten in programmlicher Hinsicht grundsätzlich berechtigt und verpflichtet sind, welche Anforderungen hinsichtlich der Abbildung von Vielfalt zu beachten sind, ob sich dies insbesondere auch auf die Musikauswahl erstreckt, welche anstaltsinternen Kontrollmechanismen existieren, wie funktionsfähig diese zur Gewährleistung von Programmvielfalt sind und ob etwaige Vielfaltsverpflichtungen nur im öffentlichen Interesse bestehen oder ob sich unter Berücksichtigung auch der bestehenden Rundfunkbeitragspflicht eine individuell gerichtlich geltend zu machende Rechtsposition ergeben könnte. Auf der Basis einer juristisch kritischen Herangehensweise kann nach eingehender Untersuchung insbesondere der geschichtlichen und verfassungsrechtlichen Grundlagen, des Finanzierungssystems und der sich hieraus ergebenden gesellschaftlichen Rolle des öf-

¹ Hierzu: Hauptteil F.

fentlich-rechtlichen Rundfunks der Frage nachgegangen werden, ob dem geräte-unabhängig zur Zahlung von Rundfunkbeiträgen verpflichteten Rezipienten hinsichtlich der Qualität der Programme, was die Aspekte der Vielfalt und Ausgewogenheit betrifft, lediglich die Funktion eines passiven Konsumenten zukommt oder ob sich der Rezipient nicht doch in der Rolle des zur Veranlassung einer gerichtlichen Überprüfung des Programms berechtigten Akteurs wiederfinden könnte.

Bereits vor über 45 Jahren hat Ossenbühl konstatiert, dass die „von den Besatzungsmächten erstrebte Staatsfreiheit des Rundfunks (...) sich in der Bundesrepublik (hat) durchsetzen können“, da „echte Gefahren von Seiten der institutionalisierten Staatlichkeit“ der Rundfunkfreiheit nicht mehr drohen würden. Vielmehr lägen die „Gegenwarts- und Zukunftsprobleme des Rundfunks (...) in den vom Staat abgekoppelten Rundfunkanstalten selbst“. Ossenbühl befürchtete damals, dass „sich die Rundfunkanstalten und ihre Redakteure unter dem Schutzschild der Rundfunkfreiheit (...) gegenüber der Gesellschaft abschirmen und ihre dienende Funktion verkennen oder mißdeuten“² könnten. Die demnach „eigentlich drückenden Probleme des Rundfunkwesens, wie die (...) Programmausgewogenheit“ bzw. Programmvielfalt oder die „rundfunkinterne Aufteilung der Programmkompetenz und der Programmkontrolle“³ würden kaum einer eingehenden juristischen Untersuchung unterzogen, da im Rahmen der juristischen Aufarbeitungen nicht die Rechte der Rezipienten, sondern die unabhängige, von Staatsfreiheit geprägte Rechtsstellung der Rundfunkveranstalter im Vordergrund stünden.⁴ Das die Entwicklungsgeschichte des Rundfunkwesens in der Anfangszeit maßgeblich prägende Problem der Abwehr eines zu großen staatlichen Einflusses⁵ schätzte Ossenbühl mithin bereits vor vielen Jahren als überwunden ein, während er den Fokus der notwendigen juristischen Untersuchungen auf die Organisationsstruktur der Rundfunkanstalten und die ihnen zukommenden Verpflichtungen gegenüber den Rezipienten lenkte.

Im Rahmen dieser Arbeit soll dementsprechend das Ziel verfolgt werden die verfassungsrechtlichen Bindungen des öffentlich-rechtlichen Rundfunks insbesondere in Gestalt der Verpflichtung zur Abbildung von Vielfalt sowie die Rechtsschutzmöglichkeiten der Rezipienten einer näheren Begutachtung zuzuführen, wobei somit primär nicht die Stellung der Rundfunkanstalten in ihrem abwehrrechtlichen Verhältnis zum Staat, sondern die Rechtsstellung der Rezipienten im Verhältnis zum öffentlich-rechtlichen Rundfunk in den Blick zu nehmen sein wird.

Eine solche wissenschaftliche Aufarbeitung, welche die Funktion des öffentlich-rechtlichen Rundfunks für die Gesellschaft und die sich hieraus ergebenden Verpflichtungen dieser Institution in den Vordergrund stellt, erscheint besonders vor

² Ossenbühl, DÖV 1977, 381 (389).

³ Ossenbühl, DÖV 1977, 381 (381).

⁴ Vgl. Ossenbühl, DÖV 1977, 381 (381).

⁵ Hierzu: Hauptteil A. II.

dem Hintergrund der rundfunkbezogenen Rechtsprechung des Bundesverfassungsgerichts erstrebenswert, der zufolge dem Rundfunk eine wesentliche Bedeutung für das Funktionieren unserer demokratischen Gesellschaft beigemessen wird.⁶ Die kritische Auseinandersetzung insbesondere mit der Vielfaltsverpflichtung des öffentlich-rechtlichen Rundfunks, welche getragen ist von dem Ziel, die Parameter einer funktionsgerechten Programmgestaltung des Rundfunks aufzuzeigen, kann und soll zu einer Förderung der Akzeptanz des öffentlich-rechtlichen Rundfunks in der Gesellschaft beitragen. Durch die Überprüfung möglicher Vielfaltsdefizite wird im Rahmen dieser Arbeit nicht das Ziel verfolgt, die Bedeutsamkeit des öffentlich-rechtlichen Rundfunks infrage zu stellen, sondern es wird vielmehr gerade in Anbetracht der durch das Bundesverfassungsgericht aufgezeigten demokratiekonstituierenden und auch integrativen Relevanz des öffentlich-rechtlichen Rundfunks dargelegt werden, was diese Institution in vielfaltssichernder Hinsicht leisten sollte, um ihrer gesamtgesellschaftlich enorm bedeutsamen Rolle gerecht zu werden.

Im Rahmen der vorliegenden Arbeit fungiert die Musikauswahl in den Hörfunkprogrammen des WDR als veranschaulichendes Beispiel, anhand dessen das Vorliegen eines konkreten Verstoßes gegen die zuvor allgemein zu begründende und näher zu untersuchende Vielfaltsverpflichtung des öffentlich-rechtlichen Rundfunks überprüft werden soll.

II. Gang der Darstellung

Zunächst erfolgt eine Darstellung der geschichtlichen Entwicklung des Rundfunks in Deutschland,⁷ welche sich mit der anfänglich militärischen Nutzung des Rundfunks, der Konzeption des Rundfunksystems in der Weimarer Republik, der Instrumentalisierung des Rundfunks zur Zeit der nationalsozialistischen Diktatur und der als Gegenentwurf hierzu zu verstehenden Rundfunkpolitik nach dem Zweiten Weltkrieg bis hin zu der ersten Rundfunkentscheidung des Bundesverfassungsgerichts, veranlasst durch das Projekt des „Adenauer-Fernsehens“, befasst. Eine genauere Auseinandersetzung mit der historischen Entwicklung des Rundfunks erscheint sinnvoll, um ein tieferes Verständnis der das Rundfunkwesen prägenden Konflikte im jeweiligen zeitgeschichtlichen Kontext zu erlangen und um die Rolle des Rundfunks in der Gesellschaft fundierter einordnen zu können.

Hiernach wird die Rechtsprechung des Bundesverfassungsgerichts im Hinblick auf die Konzeption des Grundrechts der Rundfunkfreiheit gemäß Art. 5 I S. 2 Alt. 2 GG umfassend in den Blick genommen,⁸ wobei insbesondere die durch das Bundesverfassungsgericht vertretene Sonderdogmatik der Rundfunkfreiheit als die-

⁶ Vgl. BVerfGE 12, 205 (260); 57, 295 (320); 83, 238 (296); 87, 181 (198); 90, 60 (87); ausführlich hierzu: Hauptteil A. III.

⁷ Hierzu: Hauptteil A. I., II.

⁸ Hierzu: Hauptteil A. III.

nende Freiheit und die sich hieraus ergebenden verfassungsrechtlichen Konsequenzen sowohl für den öffentlich-rechtlichen als auch für den privaten Rundfunk einer eingehenden Untersuchung unterzogen werden sollen. Ein besonderer Fokus liegt hierbei auf der Darstellung des objektiv-rechtlichen Gehalts der Rundfunkfreiheit, der sich hieraus ergebenden Verpflichtung des Rundfunks zur Abbildung von Vielfalt sowie der unterschiedlichen an den öffentlich-rechtlichen und den privaten Rundfunk zu stellenden Anforderungen. Zudem wird der Frage nachzugehen sein, wieso das Bundesverfassungsgericht trotz der grundlegend veränderten tatsächlichen Rahmenbedingungen der Rundfunkveranstaltung an seiner Sonderdogmatik betreffend die Rundfunkfreiheit festhält und welche Bedeutung das Bundesverfassungsgericht dem (öffentlich-rechtlichen) Rundfunk gerade in der heutigen Zeit zuerkennt.

Im Anschluss wird die Einordnung des Grundrechts der Rundfunkfreiheit von Seiten der Literatur näher betrachtet,⁹ wobei abschließend eine Prüfung dahingehend erfolgen soll, ob auch in Anbetracht der die Sichtweise des Bundesverfassungsgerichts grundsätzlich ablehnenden Literaturmeinungen nicht doch eine weitgehende Übereinstimmung hinsichtlich der Vielfaltsverpflichtung des öffentlich-rechtlichen Rundfunks festgestellt werden kann.¹⁰

Der nachfolgende Abschnitt widmet sich der Frage, was genau von dem Funktionsauftrag des öffentlich-rechtlichen Rundfunks erfasst ist.¹¹ In diesem Zusammenhang soll zunächst untersucht werden, für welche inhaltlichen Bereiche dem öffentlich-rechtlichen Rundfunk in der dualen Rundfunkordnung eine Sendekompetenz zugesprochen wird, in welchem Umfang er also überhaupt Rundfunk betreiben darf und ob insbesondere auch unterhaltende Beiträge dem Funktionsauftrag unterfallen.¹² Hierauf aufbauend ist zu erörtern, auf welche Sendehalte sich das zuvor dargestellte Vielfaltserfordernis für die Programmgestaltung genau bezieht, ob die grundsätzlich vom Funktionsauftrag erfassten unterhaltenden und damit auch musikalischen Beiträge also nur zwecks Erhöhung der Reichweite mitgesendet werden dürfen oder ob jene Inhalte ebenfalls dem Vielfaltserfordernis zu genügen haben.¹³

Zum Zwecke der fundierteren Begutachtung jener Fragestellung schließt sich ein musikpsychologischer Teil an, welcher die neurologischen Grundlagen der Musikwahrnehmung sowie die enorme Wirkmacht der Musik und ihre Rolle in der Gesellschaft näher beleuchtet.¹⁴

⁹ Hierzu: Hauptteil A. IV.

¹⁰ Hierzu: Hauptteil A. V.

¹¹ Hierzu: Hauptteil B.

¹² Hierzu: Hauptteil B. I.

¹³ Hierzu: Hauptteil B. II.

¹⁴ Hierzu: Hauptteil C.